

*Др Дејан Попов,
Савезно министарство за пољопривреду*

Јавноправни режим коришћења природног богатства

I. Уводна разматрања

Природна богатства по свом предметном одређењу и актуелној нормативној структури односе се на воде, шуме, ловишта, рибљи фонд и рудно благо. Ова природна богатства, као добра од општег интереса налазе се у државној својини република чланица.¹⁾ Општа употреба јавних добара, слободна за све, без ограничења, за основне животне потребе, без накнаде и на основу самог закона, као основна и класична одредница тих добара, постаје све више секундарна категорија, а посебна употреба јавних добара супротних карактеристика условљава антагонизам привредних интересената ради стицања добити, тако да се у савременим условима отвара питање (економске) валоризације природних богатстава, с једне стране и заштита ових природних ресурса одговарајућим прописима јавног права ради очувања тих добара и њиховог рационалног коришћења у најбољем друштвеном интересу, с друге стране.

Проблем усклађивања појединачних економских интереса и интереса друштва за очување и рационално/оптимално коришћење природног богатства, отворио је у правној доктрини питање карактера ових добара, при чему се у контексту расправе о својини јавних добара нарочито приговарало да би усвајање идеје о својини значило неоправдано продирање цивилистичких идеја у јавно право.²⁾

1. В. члан 73. Устава СР Југославије (“Сл. лист СРЈ”, бр. 1/92); члан 60. Устава Републике Србије (“Сл. гласник РС”, бр. 1/90).

Полазећи од става да су природна богатства јавна добра и да треба да имају статус јавне својине државе као носиоца суверенитета, административне власти и субјекта имовинскоправних односа у (економској) валоризацији ових добара у оптималном друштвеном интересу,³⁾ те да су јавна својина на природном богатству и положају државе у управљању тим добрима поливалентне природе и мешовитог карактера, у овом раду ближе ћемо разматрати питања која се односе на јавно-правни режим коришћења природног богатства.

II. Административни услови коришћења природног богатства

Државни органи додељују коришћење природних богатстава као обављање делатности од јавног интереса преко јавних и других предузећа, уз обезбеђивање јавних интереса у коришћењу природних богатстава доношењем посебних прописа, како би се створили услови за очување и рационално коришћење тих добара у најбољем (општем/јавном) друштвеном интересу.

У водном законодавству постоје уједначена решења у погледу обављања водопривредних делатности на заштити од штетног дејства вода према одговарајућим плановима које доносе државни органи. Коришћење вода мора бити рационално и економично, уз предузимање посебних мера заштите изворишта за регионално снабдевање водом. Заштита вода од загађивања спроводи се у складу са планом за заштиту вода од загађивања који доноси републичка влада. Ради утврђивања употребљивости воде за одређене намене, врши се класификација вода и категоризација водотока. Правна и физичка лица дужна су да предузимају потребне мере за смањење загађивања вода, у складу са законом.⁴⁾

У области шумарства законом су прописане мере за узгој, унапређивање и искоришћевање шума, а нарочито у погледу газдовања шумама, мера неге шума, начина пошумљавања, крчења шума и посебног режима сече одређених врста стабала и начина испаше у шумама. Посебно су прописане мере заштите шума по утврђеном шумском реду, као и начин вршења чуварске службе.⁵⁾

Законодавством у области ловства прописују се мере заштите и узгоја дивљачи, а нарочито забраном лова у одређеном периоду, чувањем ловишта, допу-

2. Доктор Лазар Ђорђевић, Грађанско право, Прва књига, Београд, 1927, стр. 181-182; у старијој француској правној теорији: Дикро, Бертелеми, Диги, Жез, Лобадер, према наводу др Славољуба Поповића у раду: Правни режим јавног добра, "Наша законитост", бр. 9-10/58, стр. 29-30 и др Иве Крбека у раду: Јавно добро у праву грађанских држава, САНУ, Београд, 1965, стр. 2-3.
3. В. др Дејан Попов: Статус и карактер природног богатства и добара у општој употреби у области привредне инфраструктуре, "Право и привреда", бр. 11-12/98).
4. В. чл. 26-63 Закона о водама Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 46/91, 53/93 и 54/46); чл. 18-34 Закона о водама Републике Црне Горе ("Сл. л. РЦГ", бр. 16/95).
5. В. чл. 35-53 и 65-74 Закона о шумама Републике Србије ("Сл. гл. РС", бр. 46/91, 83/92, 53/93, 54/93, 60/93 и 67/93); и чл. 43-76 Закона о шумама Републике Црне Горе ("Сл. л. РЦГ", бр. 17/80, 22/80, 19/86, 5/90, 10/90 и 21/91).

снском прехраном и забраном лова одређене врсте дивљачи због смањења њеног бројног стања.⁶⁾

Прописи о рибарству садрже одредбе о условима и начину за обављање риболова, мерама заштите и унапређивања рибарства, средствима за обављање риболова, ловостају за све или за поједине врсте риба, организовању ловочуварске службе и о другим условима гајења, лова и заштите риба.⁷⁾

Законодавство у области рударства садржи одредбе о начину израде и контроли рударских пројеката, извођењу рударских радова, обустави тих радова због непредвиђених препрека, рударским мерењима и плановима о стању изведених рударских радова, стручној спремности радника на руководећим радним местима и заштити живота и здравља радника.⁸⁾

Поред административних услова за коришћење природних богатстава преко јавних и других предузећа као обављање делатности од јавног интереса, услови за коришћење природних богатстава прописани су и законима о концесијама, при чему се нарочито одређује рационално коришћење, техничко-технолошко унапређивање делатности, техничко-технолошко јединство система у области инфраструктуре, ефикасно функционисање и рационално управљање тим системима, као и заштита и унапређивање животне средине.⁹⁾

III. Експлоатационо поље

Ради заштите и што рационалнијег коришћења природног богатства и обављања односних делатности, законом или појединачним актом надлежног државног органа образују се одговарајућа експлоатациона поља као природне, техничко-технолошке и економске целине.

У области водопривреде се ради обезбеђивања заштите вода, заштите од штетног дејства вода, уређења, коришћења и управљања водама, законом образују водна подручја. Мелиорационо подручје, као део водног подручја, обухвата пољопривредно, шумско и грађевинско земљиште, земљиште под саобраћајницама и друго земљиште за које се системима за одводњавање непосредно или посредно омогућава брже и погодније отицање сувишне воде, са којег дотиче вода на зем-

6. Чл. 4-17 Закона о ловству Републике Србије ("Сл. гл. РС", бр. 39/93, 44/93 и 60/93); чл. 12-23 закона о ловству Републике Црне Горе ("Сл. л. РЦГ", бр. 47/99).

7. Чл. 14-36 Закона о рибарству Републике Србије ("Сл. гл. РС", бр. 35/94 и 38/94); чл. 23-39 Закона о слатководном рибарству Републике Црне Горе ("Сл. л. РЦГ", бр. 39/76, 34/88 и 4/92); чл. 7 и 33-47 Закона о морском рибарству Републике Црне Горе ("Сл. л. РЦГ", бр. 26/92 и 59/92).

8. В. чл. 13, 26, 28-35, 39, одељ. III-V Закона о рударству Републике Србије ("Сл. гл. РС", бр. 44/95); чл. 16, 34, 45, одељ. II-VI Закона о рударству Републике Црне Горе ("Сл. л. РЦГ", бр. 28/93).

9. Чл. 4 Закона о концесијама Републике Србије ("Сл. гл. РС", бр. 20/97); чл. 2 Закона о концесији Републике Црне Горе ("Сл. л. РЦГ", бр. 13/91).

љиште које се системима за одводњавање штити од сувишне воде и за које се доводи вода за наводњавање.¹⁰⁾

Шумска подручја образују се ради рационалног спровођења мера газдовања шумама, шумским земљиштем и другим потенцијалима шума на одређеној територији према географским и природним условима који указују на целину подручја и обухватају шуме у државној и приватној својини.¹¹⁾

Ловишта се установљавају на површинама земљишта, вода и шума, без обзира на својину, које представљају природну и заокружену ловнопривредну целину и на којима постоје природни и други услови за успешан развој ловства, чиме се обезбеђују услови за спровођење одговарајућих мера заштите, узгоја и рационалног коришћења дивљачи.¹²⁾

Риболовна подручја образују се у циљу рационалнијег коришћења рибљег фонда на риболовним водама и она обухватају одређене риболовне воде које представљају повезану биолошку, хидрографску и економску целину за рационално обављање рибарства.¹³⁾

У области рударства законом је прописано да се експлоатација минералних сировина врши на одређеном простору (експлоатационом).¹⁴⁾

IV. Програм коришћења природног богатства

Заштита, одржавање, коришћење и унапређивање природног богатства врши се на основу дугорочних програма газдовања овим богатством који доносе надлежни државни органи или корисници ових добара уз њихову сагласност.

Водним законодавством одређено је да је водопривредна основа дугорочни план за одржавање и унапређивање режима вода на једном или више водних подручја. Водопривредна основа садржи нарочито постојеће стање режима вода и водопривредних објеката на одређеном подручју, услове за одржавање и развој режима вода којима се обезбеђују најповољнија и најцелисходнија техничка, економска и еколошка решења за јединствено управљање водама, заштиту од штетног дејства вода, заштиту вода и коришћење вода. Водопривредне основе доносе републичке владе.¹⁵⁾

Шумама у државној својини које су обухваћене шумским подручјем газдује се на основу опште основе газдовања шумама која садржи нарочито приказ стања

10. Чл. 6 и 7 Закона о водама Републике Србије; чл. 7 Закона о водама Републике Црне Горе.

11. Чл. 5 и 21 Закона о шумама Републике Србије; чл. 11 и 12 Закона о шумама Републике Црне Горе.

12. Чл. 18 и 19 Закона о ловству Републике Србије; чл. 8, 24 и 25 Закона о ловству Републике Црне Горе.

13. В. члан 2 Закона о рибарству Републике Србије; чл. 7 Закона о слатководном рибарству и чл. 33 и 34 Закона о морском рибарству Републике Црне Горе.

14. В. члан 24 Закона о рударству Републике Србије; члан 29 Закона о рударству Републике Црне Горе.

15. Чл. 9 и 10 Закона о водама Републике Србије; чл. 8 Закона о водама Републике Црне Горе.

шума, мера за постизање циљева газдовања шумама и економско-финансијску анализу газдовања шумама. Опште основе газдовања шумама доносе предузећа која газдују шумама уз сагласност републичке владе.¹⁶⁾

Газдовање ловиштем врши се на основу ловне основе која садржи нарочито приказ стања ловишта и дивљачи, циљеве газдовања ловиштем и мере за остваривање тих циљева, план обнављања и прираста дивљачи, план уређивања и одржавања ловишта, план исхране и заштите дивљачи, план коришћења дивљачи и економско-финансијску основу газдовања. Ловну основу доноси корисник ловишта, уз сагласност министарства надлежног за послове ловства.¹⁷⁾

Коришћење и унапређивање рибљег фонда на рибарском подручју врши се према рибарској основи, односно програму унапређења рибарства. Ови документи садрже нарочито основне карактеристике риболовних вода; приказ стања тог фонда по врстама риба; могућност и начин повећања рибљег фонда; мере за гајење, заштиту и лов риба и животиња којима се рибе хране; економске ефекте искоришћавања риболовних вода. Рибарску основу доноси републички орган управе надлежан за послове рибарства уз сагласност републичке владе, а програм унапређења рибарства доноси корисник рибарског подручја уз сагласност надлежног министра.¹⁸⁾

Рударски радови изводе се у складу са другорочним програмом експлоатације минералних сировина које одобрава министарство надлежно за послове рударства.¹⁹⁾

V. Дозволе за коришћење природног богатства

Коришћење природног богатства и обављање одговарајућих делатности може се вршити на основу сагласности, дозвола или одобрења које издаје надлежни орган управе и/или јавно или друго предузеће као корисник природног богатства у вршењу јавних овлашћења, а којима се обезбеђује заштита и рационално коришћење природног богатства у складу са законом, дугорочним програмима експлоатације и техничком документацијом.

Водним законодавством одређено је да се изградња нових и реконструкција постојећих објеката и постројења и извођење других радњи одређених законом, који могу утицати на режим вода, може одобрити само по претходно прибављеној водопривредној сагласности, а водопривредна дозвола потребна је за коришћење

16. Чл. 24-27 Закона о шумама Републике Србије; чл. 26-33 Закона о шумама Републике Црне Горе.

17. Чл. 27 и 29 Закона о ловству Републике Србије; чл. 37 Закона о ловству Републике Црне Горе.

18. Чл. 11 и 13 Закона о рибарству Републике Србије; чл. 8, 13 и 14 Закона о слатководном рибарству Републике Црне Горе.

19. Чл. 17, 18 и 26 Закона о рударству Републике Србије; чл. 21 и 22 Закона о рударству Републике Црне Горе.

и употребу вода и за испуштање вода и других материја у водотоке и јавну канализацију. Водопривредну сагласност и водопривредну дозволу издаје министарство надлежно за послове водопривреде, а за неке мање радове јавно водопривредно предузеће, у складу са водопривредном основом. Право стечено на основу водопривредне дозволе не може се пренети на другог корисника без сагласности органа који је ту дозволу издао и може престати из разлога одређених законом, о чему надлежни орган доноси решење.²⁰⁾

У области шума законом је одређено да се сеча шума може вршити после одабирања, обележавања и евидентирања стабала за сечу (дознака). Дознаку стабала за сечу врше јавна предузећа, односно општински органи управе надлежни за послове шумарства, у складу са основама и програмом газдовања шумама.²¹⁾

Дивљач могу ловити лица која имају ловачку дозволу издату од корисника ловишта и ловну карту издату од ловачког савеза, под условом да имају положен ловачки испит и одобрење за ношење ловачког оружја. Страним држављанима корисник ловишта, у складу са својим општим актом, може одобрити лов на дивљач, уз претходну сагласност министарства надлежног за послове ловства.²²⁾

Дозволе за привредни риболов правним и физичким лицима издаје републички орган управе надлежан за послове рибарства, односно корисник рибарског подручја, а дозволе за спортски риболов издаје корисник рибарског подручја, односно спортско риболовно друштво. Дозволе за санациони риболов и дозволе за риболов за научно-истраживачке сврхе издаје министар надлежан за послове рибарства. За привредни риболов посебно је одређено, због обима и начина рибарења, ради заштите јавних интереса, да одобрење нарочито садржи услове који се односе на врсту риболова, средства којима ће се вршити риболов, технологију и подручје узгоја, као и технологију услова и подручја експлоатације.²³⁾

Законима о рударству одређено је да се експлоатација минералних сировина врши на основу одобрења које издају републичка министарства надлежна за послове рударства. Овим одобрењем одређују се нарочито врсте минералних сировина које су предмет експлоатације, положај и границе експлоатационих поља и рок у коме се морају извршити припремни радови и започети са експлоатацијом. Рударски радови се изводе у складу са техничком документацијом за извођење радова и дугорочним програмом експлоатације минералних сировина. Републичко министарство надлежно за послове рударства укинуће одобрење за експлоатацију

20. Чл. 15 и 16-25 Закона о водама Републике Србије; чл. 12-17 Закона о водама Републике Црне Горе.

21. Чл. 38 и 39 Закона о шумама Републике Србије; чл. 50-51 Закона о шумама Републике Црне Горе.

22. Чл. 39-56 Закона о ловству Републике Србије; чл. 46 и 48 Закона о ловству Републике Црне Горе.

23. Чл. 18 и 19 Закона о рибарству Републике Србије; чл. 15а, 15ц, 18 и 21 Закона о слатководном рибарству Републике Црне Горе; чл. 25 и 29 Закона о морском рибарству Републике Црне Горе.

минералних сировина ако се рударско предузеће не придржава услова и начина експлоатације одређених законом.²⁴⁾

VI. Правна природа дозволе за коришћење природног богатства

Општи административни услови коришћења природног богатства на припадајућем експлоатационом пољу према одговарајућем програму у функцији су јавноправне заштите и рационалног коришћења природног богатства, тако да сагласност, дозвола или одобрење за коришћење природног богатства, односно за вршење одговарајуће делатности (даље: дозвола) представљају својеврсни акт индивидуализације општег јавноправног режима коришћења природног богатства поводом конкретног захтева појединог корисника природног богатства, али то није акт располагања надлежног државног органа природним богатством који, иначе, постоји одвојено и који мора бити у складу са јавноправним режимом коришћења природног богатства, па и са дозволом за коришћење природног богатства.

Дозвола за коришћење природног богатства по својој правној природи је појединачни управни акт који издају надлежни орган управе или јавна и друга предузећа као носиоци јавних овлашћења у вршењу превентивног управног надзора над заштитом и рационалним коришћењем природног богатства у општем/јавном интересу. Стога у дозволи за коришћење природног богатства не треба тражити основ за стицање права на коришћење природног богатства са одговарајућим имовинскоправним елементима.²⁵⁾ У том правцу кретала се и наша судска пракса са веома уједначеним ставовима, нарочито у погледу посебног коришћења вода.²⁶⁾

Дозвола за посебно коришћење природног богатства као појединачни управни акт јесте јавноправне природе, али се тиме не одричу имовинскоправне користи које стичу односна физичка и правна лица. Међутим, при коришћењу природног богатства тек треба уложити текући и минули рад да би се остварило присва-

24. Чл. 17, 20 и 26 Закона о рударству Републике Србије; чл. 21, 22, 27 и 34 Закона о рударству Републике Црне Горе.

25. Упоредити: Gilbert Gidel, Дејства присвајања по основу концесија, Paris, 1904, стр. 103; др О. Potschter: Биће и право концесије у Немачкој и Совјетској Русији, Јена, 1928, стр. 42-44, 63, 82 и 84; G. K. Gins: Водно право и предмети општег коришћења, Харбин, 1928, стр. 352-353; Dr Filip Comte: Есеји о заједничкој теорији о концесији у јавној служби, Paris, 1934, стр. 17 и 21; Dembo: Основни проблеми совјетског водног законодавства, Лењинград, 1948, стр. 115 и 116; Петко Стаинов: Правни проблеми водопривреде у НР Бугарској, Софија, 1957, стр. 61, 64, 72 и 74; др Никола Воргић: Организациони и правни аспекти наводњавања и одводњавања, "Билтен за јавну управу", Нови Сад, бр. 1-6/63, стр. 284 и 365; Петер Фишер: Међународна концесија, Беч-Њујорк, 1974, стр. 33, 50-51, 68-70.

26. В. нпр. став Врховног суда Југославије, Збирка судских одлука Врховног суда Југославије, 1956-1970, Књига I, бр. 254; Решење Врховног привредног суда, С.Л. -856/55 од 17.02.1956. године; Збирка судских одлука Врховног суда Југославије, 1956-1970, Књига VIII, св. 2, бр. одлуке 217; Решење Врховног суда Југославије, Г.ж. 17/63 од 22.05.1963. год; Решење Врховног суда Југославије, Р. 63/68 од 12.07.1968. године, Збирка судских одлука Врховног суда Југославије, Књига VIII, св. 2, бр. одлуке 217.

ње њихове употребне вредности, чиме се природно богатство трансформише у робу која има своју цену. Стога се јавноправни режим коришћења природног богатства простира само на услове за добијање (административне) дозволе за коришћење природног богатства ради његовог очувања и рационалног коришћења у општем интересу. Отуда у дозволи за посебно коришћење природног богатства не треба тражити и елементе имовинског права, мада овим не оспоравамо постојање извесних граничних вредности та два различита правна режима, како ћемо то и показати у следећем ставу. У дозволи за коришћење природног богатства нема уговорне сагласности воља о условима коришћења природног богатства, нити је може бити зато што су ти услови већ одређени законом и не могу се дозволом мењати; дозволом се само контролише испуњавање тих услова за сваки конкретан случај по захтеву корисника природног богатства и пошто се утврди да су они испуњени у складу са законом, дозвољава се коришћење природног богатства, односно обављање одговарајуће делатности. Међутим, овим актом се не додељује право на коришћење природног богатства; стога се овде не ради ни о управном уговору зато што корисник природног богатства овим не добија концесију јавне службе, нити се овде ради о имовинскоправном уговору у коме би се држава преко односног јавног органа "спуштала" на ниво уговорне стране - зато што се држава овде не појављује као "власник" природног богатства са одговарајућим имовинскоправним овлашћењима, него искључиво као носилац суверенитета и јавне власти, као чувар и надзорник над рационалним коришћењем ових добара у јавном интересу. Надлежни државни орган и заинтересовани корисник уопште се не могу споразумевати о коришћењу природног богатства; државни орган једнострано одлучује о захтеву односног физичког или правног лица да ли ће му дозволити коришћење природног богатства, па отуда издату дозволу може једнострано мењати, ограничавати или повући, све у складу са законом. Најзад, носилац дозволе за коришћење природног богатства не може ту дозволу преносити на трећа лица, а уколико је та могућност законом изузетно предвиђена, овај пренос условљен је сагласношћу надлежног органа управе. У случају промене, ограничавања или повлачења издате дозволе, корисник дозволе нема право на накнаду штете за изгубљено право на коришћење природног богатства, уколико то законом није посебно одређено. Држава, дакле, има очигледно јачи положај у односу на заинтересованог корисника, али не као уговорна страна у њиховим међусобним односима, него као носилац власти у спровођењу закона ради остваривања јавних интереса.

На природним богатствима као добрима од општег интереса може се, под условима утврђеним законом (јавноправни режим), стећи право коришћења уз плаћање одговарајуће накнаде на начин уређен посебним прописима:

1) као обављање делатности од јавног интереса преко јавних и других предузећа према одговарајућим прописима;

2) као обављање концесионе делатности по прописима о концесијама.²⁷⁾

За вршење делатности од јавног интереса на јавним добрима у државној својини, законом се оснивају одговарајућа предузећа којима управља држава и преносе

им се ова добра на коришћење и управљање, а посебним законом одређују се та добра и међусобна права и обавезе државе (преко надлежних републичких органа) и јавних предузећа у погледу вода и шума.²⁸⁾

Обављање концесионих делатности ради коришћења природних богатстава и добара у општој употреби преко концесионих предузећа уступа републичка влада (концедент) домаћим и стрним лицима (концесионарима), под условима одређеним посебним законом и уговором о концесији уз одговарајућу накнаду која је приход републике, с тим да ови, као и пратећи објекти, уређаји и постројења која су у функцији обављања концесионе делатности, остају државна својина републике,²⁹⁾ а у погледу коришћења ловне дивљачи, риболовног фонда и минералних сировина постоје и специфична решења у посебним прописима да се на основу одговарајућег акта државног органа о томе закључује уговор између овог органа и корисника односно природног богатства.³⁰⁾

Положај државе као субјекта концесионог односа је мешовите природе. Прво, она је носилац националног суверенитета и јавне власти у одређивању услова коришћења природних богатстава и добара у општој употреби, односно обављања јавне службе, као и управног надзора у валоризацији јавних добара ради обезбеђивања њиховог рационалног коришћења у најбољем (оптималном) интересу свих чланова друштва (управна функција). Друго, држава је и субјект права и обавеза поводом коришћења јавних добара, при чему се држава као јавна власт и концедент спушта на ниво имовинских (привредних) односа и уговорне стране према

27. В. члан 60 став 3 и 6 Устава Републике Србије; чл. 2 Закона о средствима у својини Републике Србије ("Сл. гл. РС", бр. 53/95 и 32/97); чл. 1-7 Закона о јавним предузећима Републике Србије ("Сл. гл. РС", бр. 6/90); чл. 1-7 Закона о јавним предузећима Републике Црне Горе (Сл. л. РЦГ", бр. 6/91); чл. 1 Закона о страним улагањима СР Југославије ("Сл. л. СРЈ", бр. 79/94 и 29/96); чл. 1 Закона о концесијама Републике Србије ("Сл. гл. РС", бр. 20/97); чл. 1 Закона о концесијама Републике Црне Горе ("Сл. л. РЦГ", бр. 13/91).
28. В. чл. 5 став 1 Закона о средствима у својини Републике Србије; чл. 1-7 Закона о јавним предузећима Републике Србије; чл. 1, 2 и 5-7 Закона о јавним предузећима Републике Црне Горе; чл. 81 Закона о водама Републике Србије; чл. 39 став 1 Закона о водама Републике Црне Горе; чл. 4 Закона о шумама Републике Србије; чл. 9 Закона о шумама Републике Црне Горе.
29. В. чл. 1, 20в, 20г и 20д Закона о страним улагањима; чл. 2, 4, 5, 11, 15, 21, 23, 35 и др. Закона о концесијама Републике Србије, чл. 1, 2, 5, 7 и др. Закона о концесији Републике Црне Горе.
30. В. чл. 20-22 Закона о ловству Републике Србије; чл. 26-32 Закона о ловству Републике Црне Горе; чл. 5, 7 и 8 Закона о рибарству Републике Србије, чл. 15 Закона о слатководном рибарству Републике Црне Горе; чл. 25 став 2 Закона о морском рибарству Републике Црне Горе; чл. 14 Закона о рударству Републике Србије; чл. 17 Закона о рударству Републике Црне Горе; в. такође и Одлуку о условима и начину давања на коришћење минералних сировина Републике Црне Горе ("Сл. л. РЦГ", бр. 56/93). Поред тога, треба указати на изузетна правнотехничка решења у области рибарства да се одобрењем/дозволом за привредни/спортски риболов регулише и плаћање одговарајуће накнаде (чл. 15ц став 1 и чл. 20 став 2 Закона о слатководном рибарству Црне Горе; члан 25 став 2. и члан 32 Закона о морском рибарству Републике Црне Горе).

концесионару, али се она ту више појављује као правни представник друштвене заједнице у стицању и расподели средстава поводом валоризације јавних добара, с тим да држава као концедент ова средства не стиче као своју приватну својину, него као јавну својину коју даље диспонира за остваривање јавних интереса.³¹⁾

Положај концесионара превасходно је имовинскоправне природе која се огледа у положају (концесионог) предузећа да обавља привредну делатност, да ту делатност обавља по прописима привредног права и ради стицања добити, али и са примесам управног права које видимо у односима са државом, односно њеним органима као носиоцима јавне власти, управним карактеристикама услова обављања јавне службе и у предмету концесионог односа који (оста)је државна (јавна) својина републике.³²⁾

У погледу правне природе концесије у правној доктрини постоје разна и веома изнијансирана схватања, али се она могу поделити у три основне групе. Прва група обухвата писце који сматрају да је акт о давању права на коришћење јавних добара управни акт. У другу групу спадају теорије уговора које углавном заступају француски писци. У трећу групу спадају мешовите теорије, према којима се концесиони однос заснива и на управним принципима и садржи елементе грађанског права. Сматрамо да је концесија један комплексни инструмент за остваривање јавних интереса поводом коришћења природних богатстава и добара у општој употреби, односно вршења јавне службе, а по својим спољним обележјима и унутрашњој садржини има карактер једне мешовите установе.³³⁾

VII. Закључак

Воде, шуме, ловна дивљач, риболовни фонд и рудно благо као природно богатство у државној својини треба да имају статус јавне својине државе као носиоца суверенитета, административне власти и субјекта имовинскоправних односа у валоризацији ових добара у оптималном друштвеном интересу.

Ради очувања и заштите природног богатства у јавном интересу, посебним прописима уређују се административни услови коришћења ових добара на одговарајућим експлоатационим пољима као природним, техничко-технолошким и економским целинама, у складу са дугорочним програмом газдовања односним природним богатством који доносе надлежни државни органи или непосредно корисници природног богатства уз њихову сагласност. Коришћење природног богатства и обављање односних делатности може се вршити у складу са дозволом надлежног органа управе као појединачног управног акта ради индивидуализације општег, јавноправног режима коришћења природних богатстава и превентивне кон-

31. Др Дејан Попов: Разматрање актуелних питања од значаја за развој концесионих односа, "Право", бр. 7-8/95, стр. 34.

32. Исто.

33. Исто; др Дејан Попов: Нека актуелна питања развоја концесија природног богатства и добара у општој употреби, "Привредно-правни приручник", бр. 1-2/91, стр. 3.

троле заштите и рационалног коришћења ових добара. Ово је акт јавноправне природе и у њему нема елемената имовинског права, нити се њиме додељују права на коришћење природног богатства.

На природном богатству може се, под условима одређеним законом (јавноправни режим), стећи право коришћења уз плаћање одговарајуће накнаде, било као обављање делатности од јавног интереса преко јавних предузећа као генералног законског концесионара или као обављање концесионе делатности од стране одговарајућег предузећа (концесионара) на основу акта републичке владе (концедента). Оба ова облика стицања права коришћења природног богатства у основи су концесиони односи и морају бити у складу са јавноправним режимом коришћења природног богатства, при чему су положај државе као концедента и положај концесионара и правна природа концесије у основи мешовите установе са карактеристикама управног и привредног права.

(чланак примљен 21.III 2000.)